

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES Nº 66 (2003), PP. 91-106

El nuevo modelo de financiación autonómica. Aspectos jurídicos generales

Javier Lasarte**Universidad Pablo de Olavide**

BIBLID [0213-7525 (2003); 66; 91-106]

PALABRAS CLAVE: Modelo de financiación autonómica, Consejo de política fiscal y financiera, Competencia de las cortes generales y Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen general.

RESUMEN:

Este estudio analiza la reforma del sistema de financiación autonómica desde una perspectiva fundamentalmente jurídica. Se exponen las cuestiones generales relacionadas con la entrada en vigor a partir de 2002 del nuevo modelo, tras su aprobación por todos los miembros del Consejo de Política Fiscal y Financiera; se examina el carácter de sus acuerdos, insistiendo en la competencia exclusiva de las Cortes Generales para regular la materia, atendiendo por ello a su formulación en las Leyes aprobadas a finales de 2001. Como características principales del mismo se destacan su aplicación generalizada a todas las Comunidades Autónomas de régimen general (el modelo anterior no fue aceptado por Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) y su vigencia indefinida frente a los modelos quinquenales sucesivos de las últimas dos.

1. INTRODUCCIÓN

El modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 debía considerarse vigente, como es lógico, sólo hasta 31 de diciembre de este último año; ese mismo día finalizaba también el acuerdo sobre financiación de la Sanidad. Al igual que en ocasiones anteriores con motivo del cese de la vigencia de los sucesivos modelos quinquenales, era necesario proceder a la revisión de dicho sistema y a la aprobación de las modificaciones normativas procedentes antes de 1 de enero de 2002. La alternativa de su prórroga fue unánimemente rechazada a lo largo de 2001 por el Gobierno de la Nación y por los Gobiernos autonómicos. Aunque en algún momento apareció como una posible decisión política que evitaría la laboriosa adopción de un nuevo acuerdo, a todos los protagonistas les resultaba evidente la inoportunidad de esa medida; las limitaciones del modelo anterior, su falta de adaptación a la financiación de las competencias ya asumidas por las Comunidades Autónomas, o que iban a serlo a corto plazo (en especial, Educación y Sanidad) y el hecho de que no hubiera sido aceptado por Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura (gobernadas en 1996 por el Partido Socialista Obrero Español) eran argumentos suficientes para que la prórroga apareciera como un fracaso político, como dilación no deseada de los problemas pendientes, que tantas

veces se presentan, con razón, como una *cuestión de Estado* que debe ser afrontada.

De ahí que el Gobierno del Partido Popular, respaldado por una mayoría parlamentaria de la que carecía en 1996, se decidiera por elaborar nuevas propuestas de financiación autonómica que pudieran traducirse en un modelo de general aceptación. La tarea básica la ha llevado a cabo el Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y, en particular, de su Secretaría General de Política Fiscal Territorial y Comunitaria, con el apoyo técnico de la *Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002*¹ (cuyo Informe ha sido publicado por el Instituto de Estudios Fiscales) Al Gobierno de la Nación y a los Gobiernos de todas y cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, representados todos ellos en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, corresponde el mérito de haber alcanzado un acuerdo unánime sobre el sistema de financiación en un escenario político mucho más complejo que en 1996 por lo que se refiere a la diversidad política de los Gobiernos autonómicos; esa unanimidad sólo se rompió a la hora de examinar en dicho Consejo la propuesta de creación del nuevo impuesto sobre las ventas al por menor de hidrocarburos, aprobada por mayoría, como luego veremos.

En las páginas siguientes se hace una breve exposición y análisis de las principales cuestiones jurídicas generales suscitadas por esta reforma, centrándonos en particular en la aplicación del modelo.

2. ACUERDO DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA. NORMAS REGULADORAS DEL NUEVO MODELO

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el nuevo sistema de financiación autonómica en su sesión de 27 de julio de 2001. Fue presentado a este Con-

1. Esta Comisión fue creada por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 28 de septiembre de 2000. Fueron Vocales de la misma Luis CARAMÉS, José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO, Javier MARTÍN FERNÁNDEZ, Juan MARTÍN QUERALT, Francisco PÉREZ GARCÍA y Andrés SÁNCHEZ PEDROCHE. Actuó como Vocal Secretario Francisco ADAME. Fue para mi un honor presidir esta Comisión. Contó con la colaboración de José Manuel DE BUNES, Juan José ESCOBAR, Natividad FERNÁNDEZ, Juan LÓPEZ RODRÍGUEZ, Gabriel PADRÓN CABRERA, Jaime PARRONDO, Jesús RAMOS, Juan José RUBIO y Javier SALINAS. Como se explica más adelante, este grupo de trabajo elevó una consulta a la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea sobre temas relacionados con el Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales. Dejo constancia del agradecimiento debido a dicha Dirección General por su atención y ayuda y en particular a Michael AUJEAN, Director de Política Fiscal.

sejo y debatido en el mismo como propuesta del Gobierno, con independencia de los pactos políticos previos con las Comunidades Autónomas sobre las líneas de reforma y las medidas concretas en que ésta se traduce. Recibió el voto favorable de todos los asistentes en representación de los Ministerios de Hacienda y de Administraciones Públicas así como de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. En cuanto a las Comunidades Forales, el representante de Navarra excusó su asistencia (se nos permitirá que interpretemos esta ausencia en día tan señalado como significativa expresión de la especialidad del régimen navarro y del deseo de subrayar esa diferencia); la Consejera de Hacienda del País Vasco se abstuvo en la votación, dejando claro desde el primer momento, según figura en el acta, que *“aunque su Comunidad se rige por otro Modelo de Financiación, le consta la alta valoración política del acuerdo que ahora se trata de formalizar, y que no puede sino felicitar a todas las partes por ello”*, pidiendo luego, a modo de explicación de su voto, *“que no se interprete su abstención como toma de posición ajena o distante a cuanto se ha aprobado en el Consejo, cuanto desde un punto de vista constructivo y de mutua cooperación”*.

Estas breves intervenciones de la Consejera citada dan testimonio del grado de aceptación y apoyo de la reforma por parte de las Comunidades Autónomas. Algunos de los representantes de las mismas pusieron de manifiesto las limitaciones que, a su juicio, tenía el modelo propuesto así como la conveniencia de su desarrollo en puntos concretos. Pero su voto favorable fue inequívoco y sin ninguna restricción, de manera que ni hubo otras intervenciones de explicación de voto ni se formularon ruegos o preguntas. La propuesta del Gobierno quedó aprobada; el documento *“Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común”* figura como anexo del acta de esa sesión.

De estos acuerdos y de los adoptados posteriormente en las sesiones del Consejo de 16 y 22 de noviembre de 2001 traen causa dos proyectos de leyes presentados a las Cortes Generales que se han traducido en la *Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)* y en la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*. Y de esta última derivan las *Leyes 17/2002 a 31/2002*, todas ellas de 31 de julio, reguladoras *del régimen de cesión de tributos del Estado y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión* para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen general. También se ha aprobado la *Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial*.

Estas son las normas jurídicas que regulan el nuevo sistema de financiación. No obstante, para conocer el panorama normativo actual conviene hacer referencia

a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, mediante la cual se crea el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, que ha sido cedido a las Haciendas autonómicas, así como a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior; aunque ninguno de estos textos se refiere a dicho modelo, inciden directamente sobre el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas y el segundo de ellos lleva a cabo una significativa modificación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como ahora veremos.

3. COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LAS CORTES GENERALES SOBRE LA APROBACIÓN DEL MODELO

A) APROBACIÓN DEL MODELO

El hecho de que el sistema de financiación autonómica haya sido sometido, en primer lugar, a estudio y aprobación por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera y posteriormente se hayan promulgado las Leyes citadas, no debe inducirnos a pensar que la aprobación previa por parte del Consejo otorgue fuerza de obligar al acuerdo adoptado, vincule jurídicamente a las Cortes Generales o cree algún tipo de limitación de sus facultades legislativas. No es así, aunque pueda parecer que conducen a esa conclusión algunas de las expresiones del acta de la sesión citada o de las exposiciones de motivos de esas Leyes. Esta cuestión, que ya ha sido objeto de análisis doctrinales, no ofrece duda en Derecho.

El punto básico del orden del día de esa reunión del Consejo es el siguiente: *“Estudio y en su caso aprobación del nuevo Modelo de Financiación Autonómica”*; y, en efecto, tras la votación se declara aprobado. La Ley Orgánica 7/2001 parte de este resultado y dice en su preámbulo que el acuerdo del Consejo *“exige llevar a cabo una serie de reformas en la LOFCA”*, insistiendo más adelante, al tratar de la corresponsabilidad fiscal, en que *“resulta necesario llevar a cabo una nueva reforma de las LOFCA que dé cobertura legal a los acuerdos alcanzados”*. En términos similares se expresa la exposición de motivos de la Ley 21/2001 cuando afirma que la decisión del Consejo *“exige llevar a cabo una serie de reformas legales, unas con rango orgánico... otras sin tal rango”* o al decir luego que la decisión de ceder nuevos impuestos *“obliga ahora a reformar el marco legal ordinario de la cesión de tributos del Estado”*. Incluso la Ley 22/2001 advierte que el acuerdo del Consejo implica modificaciones en el Fondo de Compensación Interterritorial *“que hacen necesaria la creación de un nuevo marco legal”*. Sin embargo ninguna de estas

expresiones debe ser interpretada al pie de la letra, lo que conduciría a conclusiones erróneas desde un punto de vista jurídico. La aprobación del modelo sólo se efectúa por obra de las leyes dictadas por las Cortes Generales en uso de su potestad legislativa.

B) SOBRE EL CARÁCTER DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA

El Consejo fue concebido y caracterizado por la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA) como un órgano “*consultivo y de deliberación*” según su artículo 3.2. Recientemente este precepto ha sido reformado por la Ley Orgánica 5/2001, que lo ha convertido en “*órgano de coordinación*” como consecuencia de las nuevas normas sobre estabilidad presupuestaria que, por una parte, se ven obligadas a afectar a las Comunidades Autónomas y, por otra, deben tener en cuenta su autonomía financiera, de manera que ese organismo se convierte en el escenario de la coordinación de las políticas presupuestarias estatal y autonómicas. Hubiera sido preferible, en nuestra opinión, mantener además su carácter consultivo y deliberante pues el Consejo sigue conservando sus antiguas funciones, que no son incompatibles con tareas de coordinación, como demuestra el hecho de que ya las tenía asignadas en materia de endeudamiento o inversiones públicas. Pero esa modificación se ha efectuado y nos encontramos pues ante un órgano de coordinación.

¿Puede otorgarse a sus acuerdos carácter de norma jurídica que vincule o limite las decisiones legislativas de las Cortes Generales? Evidentemente la respuesta es negativa antes y después de la reforma realizada por la Ley Orgánica 5/2001. Un órgano consultivo, deliberante o de coordinación carece de potestad legislativa. Sus acuerdos sólo pueden aprobar propuestas de actuación del Gobierno y de las Cortes Generales en la medida en que exijan modificación del ordenamiento vigente; o propuestas y decisiones de actuación en cuanto supongan mera aplicación de las normas en vigor y siempre en el ámbito de sus competencias legales, entre las cuales está claro que no figura la aprobación de ningún tipo de acuerdo con fuerza de obligar sobre la financiación autonómica. De ahí que el artículo 10.2 de su Reglamento de Régimen Interior diga que sus acuerdos “*adoptarán la forma de recomendaciones que se elevarán al Gobierno*”. El asunto no merece mayor comentario, puesto que su reforma exige la modificación de leyes vigentes, cosa que sólo pueden hacer las Cortes Generales en uso de la potestad legislativa general que le atribuye el artículo 66.2 de la Constitución y de la concreta previsión del artículo 157.3 de la misma sobre regulación mediante ley orgánica del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas.

El *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica* emitido por la Comisión antes citada, si bien no se ocupa directamente de esta cuestión, manifiesta una breve opinión, que compartimos:

“Ni la Constitución ni ninguna otra norma del llamado bloque de constitucionalidad otorgan a las Comunidades Autónomas la competencia para decidir, aceptar o rechazar ni para definir integralmente su modelo de financiación. Son las Cortes Generales las que tienen atribuida dicha misión, vertebradora del Estado, mediante ley orgánica según dispone el artículo 157.3 del texto constitucional.

Esta es una consideración que reputamos esencial. Y precisamente por ello insistimos en una circunstancia que consideramos clave a la hora de diseñar y aprobar el nuevo sistema de financiación autonómica: los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera deben someterse a las decisiones legislativas que sobre el sistema deben adoptar las Cortes Generales. Son ellas quienes deben debatir, enmendar y aprobar las normas legales que articulan el nuevo sistema de financiación autonómica. Esto es así en nuestro Estado de Derecho...

La modificación del sistema de financiación exige ley orgánica, de forma que pretender establecer un modelo con relevancia paccionada, en el que la ley orgánica es una mera consecuencia del acuerdo previo de un órgano consultivo constituye una grave quiebra del esquema constitucional.

...

Tampoco es posible instituir un pretendido monopolio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, de forma tal que no quepa aprobar una ley de Cortes Generales sin que previamente se haya pronunciado sobre dicha materia el Consejo de Política Fiscal y Financiera.”

El Consejo, como órgano colegiado, aprueba por votación un acuerdo que sólo tiene valor de una propuesta, en cuanto emana de un órgano consultivo o de coordinación, aunque el hecho de que esté formado por representantes de la Administración Central del Estado, de todas las Comunidades Autónomas y de Ceuta y Melilla otorgue máximo valor político a sus decisiones y garantice su posterior elevación a normas de rango legal, puesto que la mayoría parlamentaria está constituida por los partidos políticos que gobiernan el Estado y esas organizaciones territoriales. Las frases antes transcritas de las leyes que articulan la reforma son impropias del preámbulo de un texto normativo, que debe utilizar los términos con mayor precisión; sólo pueden ser entendidas como declaraciones de significado político, en el sentido expuesto, que quizás pretendan resaltar el apoyo que todos han prestado a las medidas que se adoptan mediante ley.

Conviene por ello hacer una matización a la afirmación contenida en la exposición de motivos de la Ley 21/2001 cuando dice que su título I “es algo novedoso

en la técnica legislativa que se había seguido hasta ahora”, puesto que “mientras que en momentos anteriores los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas se publicaban como tales acuerdos en el Boletín Oficial del Estado, es la primera vez que, en vehículo con rango formal de Ley, se regula el nuevo sistema de financiación, lo cual ha parecido de todo punto indispensable dada su vocación de permanencia”.

Tampoco este párrafo puede ser tomado en estricto sentido literal. El sistema de financiación autonómica ha estado siempre básicamente regulado por normas de rango legal, a partir, en lo que ahora interesa, de la LOFCA, los Estatutos de Autonomía y de las diversas leyes de rango ordinario que lo desarrollan. Como ejemplo, basta con recordar las disposiciones sobre el modelo de financiación del anterior quinquenio 1997-2001 (Ley Orgánica 3 /1996, de Modificación de la LOFCA, Ley 14/1996, de Cesión de Tributos y Medidas Fiscales Complementarias, desarrollada por las específicas Leyes de cesión a las Comunidades Autónomas que aceptaron el modelo, y Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y de las sucesivas para ese quinquenio) La novedad consiste en que las Leyes aprobadas en diciembre de 2001, en particular la Ley 21/2001, contienen una regulación del nuevo modelo que va mucho más allá que los textos anteriores, elevando así a rango legal reglas técnicas de aplicación aprobadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera hasta ahora sólo recogidas en sus correspondientes acuerdos desde 1986, cuya publicación en el Boletín Oficial del Estado siempre nos ha parecido y aún nos parece oportuna, aunque evitamos en este momento entrar en la cuestión del efecto que pueda producir esa publicación en el carácter de tales acuerdos, que, en ningún caso, se convierten por ello en norma legal (Acuerdos 1/1986, de 7 de noviembre; 1/1992, de 20 de enero; 1/1993, de 7 de octubre; 1/1996, de 23 de septiembre).

4. APLICACIÓN GENERAL DEL MODELO

El sistema vigente a partir de 1 de enero de 2002 presenta una primera novedad sobre el sistema del quinquenio anterior que es muy significativa desde un punto de vista político: se aplica a todas las Comunidades Autónomas de régimen común y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Por lo que respecta a las primeras, como es sabido, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura se negaron a aceptar el sistema aprobado en 1996, de manera que quedaron fuera del mismo y siguió vigente para ellas la antigua Ley 30/1983 de cesión de tributos, que ahora ha sido derogada por la disposición derogatoria única de la Ley 21/2001. El caso de Ceuta y Melilla es diferente en cuanto se les permite incorporarse plena-

mente por primera vez al sistema de financiación autonómica (incorporación ya prevista en el Acuerdo del Consejo de 23 de septiembre de 1996 que no se hizo efectiva) aunque con limitaciones, derivadas algunas de ellas de su régimen jurídico, en especial, de su carencia de potestad legislativa que les impide asumir facultades de regulación de los tributos cedidos; nos remitimos a la disposición transitoria primera de la Ley 21/2001. Por ello, el artículo 1 de este texto legal puede afirmar que *“regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde 1 de enero de 2002”*. Ni su exposición de motivos ni el preámbulo de la Ley Orgánica 7/2001 destacan esta novedad, limitándose a aludir a la incorporación de Ceuta y Melilla; puede deberse este silencio al deseo de superar con máxima discreción política la decisión adoptada en 1996 por las tres Comunidades Autónomas citadas, que son bienvenidas al modelo común.

El hecho de que Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura se negaran a aceptar el modelo anterior dio lugar a algunas interesantes observaciones jurídicas sobre el papel de las Comunidades Autónomas a la hora de aprobar su sistema de financiación y sobre la posibilidad de negarse a su aplicación en cuanto tal negativa no quedara limitada al rechazo de la cesión de tributos, pretendiera imponer la permanencia de la anterior Ley 30/1983 o condicionar la facultad estatal de hacer efectivos mecanismos alternativos a esa cesión. No obstante, no nos detendremos en estas cuestiones, que son sin duda interesantes pero ajenas a la situación actual. Nos limitaremos a transcribir la conclusión del *Informe* antes citado, puesto que una de las preguntas formuladas a la Comisión que lo redactó versaba sobre la posibilidad, en el plano jurídico, de no aceptación del nuevo modelo por parte de algunas de las Comunidades Autónomas y los efectos de esa decisión. Dice así:

“Por todo ello, esta Comisión llega a la conclusión de que no cabe que las Comunidades Autónomas puedan oponer un rechazo total al modelo de financiación aprobado de conformidad con las leyes aprobadas por las Cortes Generales en desarrollo de las previsiones constitucionales.

...

Asunto distinto es lo que ocurre en el ámbito de una de las piezas del sistema de financiación autonómica: los tributos cedidos por el Estado. Las previsiones contenidas en los distintos Estatutos de Autonomía y los artículos 10 y 11 de la propia LOFCA han propiciado que el Tribunal Supremo se haya pronunciado, en su Sentencia de 29 de enero de 1999, poniendo de relieve que las leyes de cesión de tributos a las distintas Comunidades Autónomas constituyen ‘una modalidad de leyes paccionadas, que ha surgido como consecuencia del establecimiento por la Constitución de las Comunidades Autónomas, leyes que antes de la elaboración del correspondiente proyecto de ley exigen con carácter previo y necesario el acuer-

do entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las materias a regular...' En rigor, en esta materia, frente a una primera visión que ajustada al texto literal normativo difícilmente admitía esta lectura de norma paccionada, se ha producido una profundización en el ámbito competencial autonómico que ha tenido como consecuencia el afloramiento de perspectivas que le otorgan este carácter. La posición del Tribunal Supremo, la profundización en el principio de autonomía y lo que ha ocurrido con el modelo en vigor en el quinquenio 1997-2001 conducen a esta situación. En el fondo, en relación con los tributos cedidos, quíerese o no, nos encontramos ante una materia que, amén de formar parte del modelo de financiación, implica también la transferencia de competencias en ese ámbito financiero, y en cuanto tal transferencia es indudable la necesaria aquiescencia de la Comunidad Autónoma destinataria de la misma. Razón, en definitiva, que nos lleva fácilmente a convenir en la necesidad del previo consenso entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma".

Las consideraciones de los dos últimos párrafos sólo se refieren a los tributos cedidos. Ni siquiera en este caso opinamos que pueda hablarse de *leyes paccionadas*; pero ésta es otra cuestión. No obstante, dejamos constancia de la importancia de los acuerdos políticos y técnicos previos a la aprobación de cualquier sistema de financiación autonómica, que suponen un respeto formal y substancial de la concepción de la autonomía que late en las normas del *bloque de constitucionalidad*.

Al ocuparnos del ámbito de aplicación de las nuevas Leyes no podemos olvidar la disposición final segunda, 2 de la Ley 21/2001, según la cual *"sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último"*. Este precepto fue introducido como enmienda transaccional durante la tramitación del proyecto de ley en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado. Su finalidad parece ser la de establecer una dura precaución para evitar que una Comunidad Autónoma que se opusiera al mismo (es decir, a la transferencia de los servicios o a la cesión de tributos) pudiera obtener beneficios del nuevo modelo, partiendo de la premisa de que está pensado para financiar la totalidad de los servicios prestados por las Administraciones autonómicas; de ahí que en el párrafo segundo se prevea que la Comunidad Autónoma que se encontrara en ese caso recibiría las entregas a cuenta previstas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado hasta que *"acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación"*. Pero no puede olvidarse que esa enmienda deriva de una propuesta presentada por las Comunidades Autónomas de Andalucía y Galicia (así se dice en el acta de la sesión del Consejo de 16 de noviembre de 2001) por lo que no parece lógico atribuirle esa finalidad, sino más bien la de dejar alguna constancia en

los textos legales de esa pretendida facultad de aceptación del sistema. Es pues probable que hayan confluído en la aprobación de esa norma intereses distintos.

Pero el precepto no ha resultado aplicable. Por una parte, cuando se refiere a los “servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema” debemos entender que nos remite, en especial, al artículo 3 de la propia Ley, que a efectos de la financiación distingue un primer bloque de competencias comunes, entre las que debemos considerar que juegan un papel predominante las relacionadas con Educación, un segundo bloque constituido por los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el tercero por los servicios sociales de la Seguridad Social. Educación y Sanidad condicionan inevitablemente las Haciendas autonómicas dada la cuantía de fondos que exige su atención, lo que las convierte en piezas claves del sistema. Al haber aceptado y recibido Comunidades Autónomas la transferencia de estos servicios la disposición no es aplicable.

Por otra, cuando exige que en la respectiva Comisión Mixta se acepte el sistema (añadiendo “*en su integridad*” en el párrafo segundo, como hemos visto) la norma se expresa con espíritu constructivo y falta de corrección técnica, puesto que esas Comisiones no son competentes para tal pronunciamiento. Esa no es su función. Aunque este trabajo no es el lugar oportuno para analizar el papel que deben cumplir estos órganos mixtos con representación paritaria del Estado y de cada Comunidad Autónoma, conviene recordar aquí que nacieron por obra de la disposición transitoria primera, 2 de la LOFCA con el fin de pronunciarse sobre el porcentaje de participación en los ingresos del Estado a que se refería su artículo 13.1. Posteriormente, a consecuencia de lo previsto en los Estatutos de Autonomía, han asumido el protagonismo a la hora de la cesión de tributos estatales, que, como hemos dicho, sólo puede ser efectiva previa aceptación de la Comunidad Autónoma. Pero el sistema de financiación no se somete “*en su integridad*” a la aprobación de tales Comisiones; ni antes de su formalización en los correspondientes textos legales es necesario conocer su opinión o dictamen, ni después de la aprobación de los textos legales por las Cortes Generales queda condicionada su efectividad a la decisión de esos órganos mixtos. En cualquier caso, tampoco esta previsión de la Ley 21/2001 ha entrado en juego, dado que todas las Comunidades Autónomas han aceptado el modelo a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera y el nuevo régimen de la cesión de tributos estatales a través de las respectivas Comisiones Mixtas.

A consecuencia de todo ello, el preámbulo de la Ley 21/2001 destaca que el sistema se inspira, entre otros, en el “*principio de generalidad*”, en el doble sentido de que está pensado para financiar la totalidad de los servicios que pueden ser transferidos a las Comunidades Autónomas, de manera que no puede ser aplicable parcialmente, y que se benefician del mismo todas las que cumplan los requisitos de asumir tales transferencias y de proceder a su aceptación general (de ahí la disposición final segunda, antes comentada) Ambas cosas son dignas de elogio.

Por último, en cuanto a Ceuta y Melilla ya hemos advertido que se incorporan al sistema de financiación autonómica (y en particular a los Fondos de Compensación Interterritorial, ahora regulados por la Ley 22/2001) pero con ciertas restricciones que no es el caso exponer, aunque nos permitimos llamar la atención sobre el tema, que ofrece aspectos de gran interés desde una perspectiva jurídica.

5. VIGENCIA INDEFINIDA DE LAS NUEVAS LEYES Y MECANISMOS DE ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA. SUPERACIÓN DE LOS MODELOS QUINQUENALES

La exposición de motivos de la Ley 21/2001 destaca la estabilidad como una de las características del modelo. Afirma:

“Conforme al principio de estabilidad, el Sistema de financiación tiene vocación de permanencia. Ello permite que las Comunidades Autónomas puedan realizar una planificación a largo plazo con mayor certidumbre y seguridad”.

Por ello esta Ley se declara vigente en el artículo 1 y en la disposición final primera *“desde 1 de enero de 2002”* sin citar fecha alguna de cese de su vigencia, lo que implica que conforme a las previsiones generales del título preliminar del Código Civil continuará en vigor hasta que expresa o tácitamente sea derogada por una ley posterior. Por supuesto, así sucede también con la Ley Orgánica 7/2001 y la Ley 22/2001. Han quedado pues superados los modelos de duración quinquenal, el último de los cuales finalizó el 31 de diciembre de 2001 (tales quinquenios, a partir de los diferentes acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, han alcanzado a los años 1987-1991, 1992-1996, 1997-2001)

En la sesión del citado Consejo de 27 de julio de 2001, a la que ya nos hemos referido, el Ministro de Hacienda, Presidente del mismo, fundamentó esa estabilidad en el hecho de que el sistema *“supone un nuevo concepto de la financiación de las Comunidades Autónomas que prácticamente pasan a compartir todas las grandes fuentes de financiación del Estado”*. El texto del acuerdo adoptado también destaca esta novedad como su primer principio inspirador, puesto que culminadas las transferencias de servicios el sistema *“debe ser estable, para dar continuidad y seguridad a las Comunidades Autónomas y permitir la planificación a largo plazo”*. Se deduce de la lectura del acta de la sesión que no hubo oposición a la estabilidad del modelo por parte de los representantes autonómicos, aunque se hicieron algunas observaciones sobre la necesidad de conocer su comportamiento real para evaluar sus resultados y proceder, en su caso, a la oportuna revisión.

Tales advertencias son oportunas puesto que una cosa es la estabilidad y otra la rigidez. En el momento actual, somos partidarios de la superación de los modelos quinquenales; el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, pieza básica de la Hacienda, no debe instrumentarse indefinidamente a través de normas de vigencia limitada en el tiempo, con la consiguiente sensación de provisionalidad y la necesidad periódica de su revisión a partir de posiciones políticas que con frecuencia adoptan buena dosis de radicalismo, precisamente porque ese inevitable carácter de normas temporales induce a una permanente concepción *constituyente* de los debates sobre el modelo. Pero, al mismo tiempo, se trata de un asunto con tanta complejidad política y técnica y tantos protagonistas en la escena que no permite soluciones rígidas que queden al margen de la realidad y de la evolución de los datos económicos.

La propia Ley 21/2001 se defiende de esa rigidez con preceptos concretos. Así, cuando el artículo 4,A) regula el fondo general para atender a competencias comunes, a cuyos efectos es básico el criterio de la población, utiliza 1999 como año base, pero añade que se realizará una revisión anual de acuerdo con la evolución del censo; esta medida atiende las peticiones formuladas por varias Comunidades Autónomas en las distintas sesiones del Consejo y rompe uno de los motivos de rigidez más denunciados de los modelos anteriores. También hay que recordar las soluciones adoptadas por los artículos 7 y siguientes sobre evolución del sistema desde 1 de enero de 2002 para garantizar la "*suficiencia dinámica*" según la expresión de esa Ley. En esa misma línea deben destacarse las disposiciones sobre actualización de los datos de las variables de distribución del Fondo de Compensación contenidas en el artículo 5 de la Ley 22/2001. Y no podemos olvidar el nuevo principio de "*lealtad institucional*", introducido en el artículo 2º de la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001, que obliga a una valoración anual por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera del impacto de la legislación estatal en los ingresos y gastos de las Comunidades Autónomas.

Como es sabido, la LOFCA nunca ha impuesto la necesidad de construir cada cinco años un nuevo sistema de financiación. Esta limitación en el tiempo de los sucesivos modelos procedía de una decisión política, que lógicamente tenía el debido reflejo en las leyes ordinarias correspondientes, decisión que encontraba razonable fundamento en las precauciones que debían adoptarse para una operación financiera de tanta envergadura como la exigida por el *Estado de las Autonomías*. La LOFCA utilizaba la referencia quinquenal en el artículo 13,3,d) cuando admitía una revisión del porcentaje de participación en los tributos estatales si la Comunidad Autónoma así lo solicitaba "*transcurridos cinco años después de su puesta en vigor*", precepto actualmente inexistente tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2001. También aparece esa referencia en el artículo 15.4 que permite la

corrección del Fondo de Suficiencia (según su redacción actual) si las asignaciones complementarias de nivelación *“hubieren de reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años”*; y en el artículo 16.4 que declara *“revisable cada cinco años”* la ponderación de los criterios e índices de distribución del Fondo de Compensación. Sin embargo, como bien ha explicado la doctrina, todas esas normas tienen una finalidad específica y de ellas no puede deducirse la construcción obligatoria de modelos quinquenales. Así lo demuestra el hecho de que estos dos últimos preceptos han sobrevivido a la reforma de la LOFCA por la Ley Orgánica 7/2001, explicándose la desaparición del primero por su falta de adecuación del sistema ahora vigente, basado en la cesión de tributos estatales y no en la participación en los mismos.

También en esta cuestión nos remitimos al *Informe sobre la Reforma del sistema de Financiación Autonómica*. A ella se refería la primera pregunta que se le hizo a la Comisión. Su principal conclusión fue la siguiente:

“De lo expuesto hasta aquí podemos concluir que no existe ningún mandato que obligue a revisar periódicamente el sistema mediante modelos o métodos de financiación, ni tampoco a proponer una vigencia concreta y limitada a cada uno de ellos. El hecho de que el Consejo de Política Fiscal y Financiera establezca una duración determinada a la generalidad de un modelo de financiación, y no sólo a aquellos recursos para los que se acepta dicha revisión en la LOFCA, no puede entenderse como vinculante –jurídicamente, al menos– para los órganos estatales en los que reside la competencia para definir dicho sistema mediante su aprobación por Ley, esto es, las Cortes Generales.

...

El sistema de ingresos de las Haciendas autonómicas debería, pues, adquirir una cierta vocación de perdurabilidad. Para ello sería necesario que el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptase un modelo de financiación no circunscrito a un quinquenio (2002-2006) sino de aplicación y vigencia indefinida. Lo anterior no estaría reñido, por supuesto, con la posibilidad de efectuar aquellas reformas parciales que puedan requerir las circunstancias que sobrevengan en el futuro, o las que vengan inspiradas por decisiones políticas sobre la Hacienda autonómica canalizadas por la vía de producción normativa propia de un Estado de Derecho”.

Insistimos en esta última consideración. Si el sistema de financiación autonómica se resiente de cualquier tipo de rigidez o de falta de adecuación a la realidad siempre podrán efectuarse las modificaciones necesarias elevando a las Cortes Generales los correspondientes proyectos de nuevas leyes o de reforma de las vigentes. Ya hemos afirmado en otra ocasión que en un Estado de Derecho la ley no debe introducir rigidez sino certeza.

BIBLIOGRAFÍA

Dada la amplitud de la bibliografía sobre financiación de Comunidades Autónomas, se citan a continuación algunos trabajos seleccionados todos los cuales se refieren al nuevo modelo vigente a partir de 1 de enero de 2002 o al sistema de financiación en general; han sido publicados con posterioridad a la aprobación de las Leyes comentadas o con anterioridad a las mismas pero directamente referidos a posibles líneas de reforma del modelo anterior, vigente durante el quinquenio 1997-2001. Se incluye el primer *Libro Blanco*, dada su importancia. Las relaciones bibliográficas recientes más completas que conocemos sobre financiación autonómica, a las que nos remitimos, aparecen en los magníficos libros de Jesús RAMOS y Esteban QUINTANA, que también citamos a continuación puesto que se ocupan de la revisión crítica del sistema, tema sobre el que formulan propuestas.

ADAME MARTÍNEZ, Francisco D., *El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general*, Editorial Comares, 1998

CALVO ORTEGA, Rafael, "La financiación posible de las CCAA (En torno al nuevo modelo)", *Nueva Fiscalidad*, nº 1, 2002.

CAYÓN GALIARDO, Antonio, "Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos", *Alcabala, Revista de Hacienda Pública de Andalucía*, nº 28, 2/2001, páginas 77 y siguientes.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTAS DE UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS APLICABLE A PARTIR DE 2002, *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, 2002.

EDO, Valentín y RODRÍGUEZ LUEGO, Javier, *La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Fiscales, Documentos, nº 3/00.

FALCÓN Y TELLA, Ramón, "La Ley de acompañamiento y el Impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos", editorial de *Quincena Fiscal*, nº1, 2002, páginas 5 y siguientes.

GARCÍA DÍAZ, Miguel Angel, *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001*, Editorial Bomarzo, 2002.

GARCÍA MARTINEZ, Andrés, "La asunción autonómica de las competencias normativa y de gestión sobre los tributos cedidos", *Crónica Tributaria*, nº 103, 2001, páginas 39 y siguientes.

GARCÍA MARTINEZ, Andrés y HERRERA MOLINA, Pedro, "El Derecho Comunitario como límite a la cesión del IVA a las Comunidades Autónomas", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 2, II, 2001, páginas 167 y siguientes.

- GARCÍA-MONCÓ, Alfonso M., "El nuevo modelo de financiación autonómica. Lecciones de una reforma", *Nueva Fiscalidad*, nº 6, octubre 2002, páginas 33 y siguientes.
- GONZÁLEZ, Ana Isabel, "El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: principales novedades", *Información Fiscal*, nº 53, 2002.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (como Editor), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, 2001. Contiene trabajos de AJA, E., ALCALÁ, F., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., LÓPEZ LABORDA, J., MONASTERIO, C., RAMALLO, J. y URIEL, E.
- GRUPO DE ESTUDIO CONSTITUÍDO A PROPUESTA DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, compuesto por MONASTERIO, C., PÉREZ GARCÍA, F., SEVILLA, J.V. y SOLÉ, J., *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, 1995.
- LASARTE, Javier, ESEVERRI, Ernesto, ADAME, Francisco y MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier, *Turismo y financiación autonómica y local*, Editorial Comares, 2001.
- LASARTE ÁLVAREZ, Javier (como Director), *Estudios jurídicos sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, en prensa. Contiene trabajos de ADAME, F., LASARTE, J., MARTÍN FERNÁNDEZ, J., MARTÍN QUERALT, J., RAMOS, J., y SÁNCHEZ PEDROCHE, A.
- LASARTE ÁLVAREZ, Javier (como Director), *El debate sobre el sistema de financiación autonómica*, Jornadas conmemorativas del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía, en prensa.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier, "El nuevo sistema de financiación autonómica", *Estudios Financieros*, nº 17, 2002, páginas 91 y siguientes.
- MARTÍNEZ PUJALTE, Vicente (como Director), *Análisis del sistema de financiación autonómica: bases para un nuevo modelo*, BANCAJA, 2000. Contiene trabajos de ADAME, F., BARREIRO, I., GARCÍA-MARGALLO, J.M., LASARTE, J., MARTÍNEZ-PUJALTE, V., OLITE, P., SÁNCHEZ PEDROCHE, A. Y TORRES, F.
- PEDRAJA, Francisco y SALINAS, Javier, "La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, monografía 2001 sobre *Tendencias de reforma fiscal*.
- PÉREZ DE AYALA, José Luis (como coordinador), *Estudios del sistema de financiación autonómica*, EDESA e Instituto de Estudios Fiscales, 2002. Contiene trabajos de BARRUSO, B., CAÑAL, F., GOROSPE, J.I., PÉRES DE AYALA, J.L., PÉREZ DE AYALA BECERRIL, M., SIMÓN, M. Y VILLAR, M.

- QUINTANA FERRER, Esteban, *Los recursos participativos en el marco de la articulación entre las Haciendas autonómica y estatal*, Generalidad de Cataluña y Editorial Tirant lo Blanch, 2001.
- RAMOS PRIETO, Jesús, *La cesión de impuestos del Estado a las Comunidades Autónomas*, Editorial Comares, 2001.
- SALINAS JIMÉNEZ, Javier (como Director), *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Instituto de Estudios Fiscales, 2002. Contiene trabajos de CANTARERO, D., MONASTERIO, C., URBANOS, R.M., UTRILLA, A. y VALLÉS, J.
- SÁNCHEZ, Angel, "Los impuestos especiales como instrumento de financiación autonómica", *Hacienda Pública Española*, nº 155, 2000, páginas 135 y siguientes.
- SEVILLA SEGURA, José V., *Las claves de la financiación autonómica*, Crítica, 2001.
- VARIOS AUTORES, *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*, INAP, 2000. Contiene trabajos de ALARCÓN, G., CALVO, R., COSTA, J., GIMÉNEZ-REYNA, E., FALCÓN, R., MARTÍN, J., MARTÍNEZ EGAÑA, D., PÉREZ GARCÍA, F., SIMÓN ACOSTA, E. y TIPKE, K.